

從永續理念探討老樹保護之立法

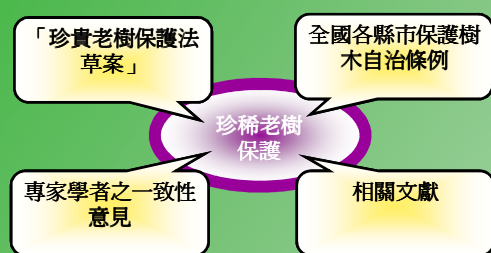
The Legislation of the Old Tree Protection on the Aspect of Sustainability

黃昭通 羅紹麟

I. 前言

隨著道路網絡之串聯與民生公共工程的興建，老樹的生存環境遭受到人為加速的破壞，讓諸多聳立於鄉野的百年老樹，或漸漸枯萎、或迅速死亡。基於永續發展之理念，若不加速立法保護，這些寶貴的綠色文化資產，將從我們的土地上消失無蹤。當前老樹生存所面臨的問題包括生育地受限、不當移植、病蟲害、人為破壞、依附植物、雷擊與風襲，當務之急便是透過立法程序給予老樹適當法定地位，依照相關法令對全國之老樹加強管理工作。

II. 材料與方法



1. 老樹保護立法之主要議題：

(1) 名稱妥適性

「老樹」(old tree)之意義是指具有一定樹齡之樹木，其他如巨木、神木、大樹、古樹、古木等稱呼亦有使用之，一般歐美國家慣用淺顯易懂的「巨木」(giant tree)，台灣及日本民間則常以「神木」(sacred tree)稱之。「古樹」或「古木」則是大陸常見的用法。

各縣市政府自治條例中所引用之名稱，如「珍貴樹木」(台北縣、新竹縣、南投縣)，「特定紀念樹木」(高雄縣)，「珍貴老樹」(台中市、屏東縣)，「老樹」(台東縣)，「珍貴稀有樹木」(台南縣、花蓮縣)。

(2) 保護標之規範條件

保護標之規範條件，基本上皆以植物之外部性狀為主，如胸高直徑(DBH)、胸圍、樹齡、具有歷史文化價值、具有特殊性或稀有性、具有區域代表性、形成特殊景觀、樹高、樹冠幅面積等。

(3) 保護標的生長所在地之相關規範

各地方政府自治條例中所擬定之保護標的相關條件，主要是針對平地之「老樹」為主，若包括國有林班地在內，勢必涵蓋國土內所有「老樹」，未來一旦通過實行，所將遭遇的是權屬與管轄的難題，因國有林班地內的林木屬農委會林務局依森林法管轄，而生長於國家公園內之樹木又歸內政部營建署國家公園各管理處依國家公園法管轄，各生長於公有地者又屬於各縣市政府依縣市自治條例管轄，則本法未來之窒礙難行已可預見。

(4) 保護標之設定程序

每棵具有保護價值之老樹一經公告與列管，該保護標的當視為公共財，該保護標的生長所在地或周邊環境之使用將有所限制，如土地之徵收或變更使用等，其所涉及關係人(管理權人、所有權人、使用權人)之法律權利與義務，將受相當之影響。因此除調查提報程序之外，亦應明確訂定指定列管及公告程序、列管異議程序、列管解除程序及對利害關係人之相關規範。

(5) 相關保護措施

除公告列管之外，當訂定工程建築或道路施工之相關限制規範，並且對受病、蟲為害之老樹研擬防治措施與規範，對於無可避免之遷移應依樹種、樹齡、胸高直徑、自然損傷、人為損害或死亡處理等特性制訂相關通報機制、移植程序、土地使用限制與規範。

(6) 保護專責機構

本法案之訂定旨在確立中央老樹保護之母法，其法律位階高於地方自治團體所制定之相關自治條例，並在此母法架構下提供地方自治團體制定相關法律時參考之依據，針對中央與地方主管機關權責加以劃分。

(7) 獎勵與罰則

訂定獎勵、補助或補償涉及經公告保護老樹之土地使用、土地轉移或稅金等關係人之權益，另外若所訂定之規範門檻過低，則公告列管之樹木數量過多，獎勵、補助或補償預算過高，勢必造成政府財政上之負擔，甚至排擠民生福利預算，因此有關獎勵事宜有其必要性及嚴重性，必須審慎擬定。

(8) 法案名稱之妥適性

本法案名稱之擬訂，本研究暫定為「珍稀老樹保護法」，其他相類似之名稱如「珍稀樹木保護法」、「珍貴老樹保護法」、「珍貴樹木保護法」由於保護標之名稱各界有不同認知與看法，因此有待一致化之名稱確定後給予本法案最妥適之名稱。

III. 座談會意見彙整

主要關注議題

1. 樹齡鑑定技術之爭議
2. 分級制度建立之可行性
3. 獎勵與罰則配套措施
4. 保護標之認定範圍
5. 中央主管機關與地方政府之權責劃分
6. 保護諮詢委員會機制之權責與功能
7. 老樹移植之必要性與相關措施
8. 相關保育措施與禁止行為
9. 立法效率
10. 老樹保護基金之設置
11. 保護檢查員功能及設置之必要
12. 法令宣導
13. 本法名稱之妥適性
14. 法律位階問題
15. 列管與公告程序

IV. 結論與建議

(I) 結論

1. 保護標的名稱妥適性應以「珍稀老樹」較為貼切，能同時表現自然與經濟層面所涵蓋之歷史文化價值與意義。
2. 珍稀老樹規範條件以胸高直徑、胸圍、樹齡為主。其中胸高直徑以1.5公尺以上、樹齡則以100年以上較適合。
3. 生長所在地規範條件以樹木年齡標準鑑定程序最為重要。
4. 明確訂定中央與地方主管機關權責劃分、保護委員會、保護檢查員之設置與規範、保護預算與專款之設置、保育研究及推廣宣傳規範、獎勵、補助、補償或罰責的重要性部分，亦獲得專家學者多數一致性之意見。

(II) 建議

1. 制訂有關珍稀老樹保護之法令確有其必要性。
2. 「珍稀老樹保護法」之制訂位階屬於中央，因此，擬制之條文應以框架式之母法為原則。
3. 相關層面可以子法或施行細則方式另外訂定。
4. 有關保護標的生長所在地規範條件方面應以其他法令未涵蓋部分作為納入保護之界限。
5. 樹木年齡標準鑑定程序之擬定，應在以不傷害樹木的方式進行樹齡之檢測，而實際年輪檢測工作執行之必要性，得委由保護委員會透過專業評估，並以從寬認定之原則審議。
6. 相關土地使用限制擬定同時，補助或補償配套措施應一併擬定。
7. 中央與地方權責應有所劃分，部分實際執行工作應由各縣市負責執行，需要技術支援或爭議之排解，則由中央主管部門負責。
8. 有關分級制度之擬定，需依據老樹之實際年齡加以分級，而有關樹齡之鑑定方面，專家學者及地方政府均認為技術上有待克服，為求減少爭議以加速立法腳步，故建議暫不採分級制度。